

La relación entre la política de educación superior y el modelo de acumulación en la Argentina de los '90. Las posiciones e intereses emergentes en el debate parlamentario

PEDRO ENRIQUE PÉREZ

FERNANDO ADOLFO HAMMOND

GUIDO SCHIAVÓN

MARIANO FALLACARA

hammondfernando@gmail.com

Universidad Nacional de Mar del Plata - UNMDP

Comentarios preliminares

Con la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) se consolida un nuevo modelo de educación superior, este hecho significa un cambio de época para las instituciones universitarias que guarda relación con un conjunto más amplio de transformaciones económicas y sociales que se dieron en nuestro país.

Los estudios relevados sobre el surgimiento y configuración de la LES abordan aspectos como: la expansión, mercantilización, privatización, y globalización de la educación superior (Suasnábar, 2011; Brunner y Villalobos, 2014); la incidencia de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), y la Organización Mundial de Comercio (Gentili, 2012; Coraggio, 2003). De la misma manera, otros análisis se han focalizado en los cambios en la institucionalidad del sistema, a partir del surgimiento de nuevo actores y funciones (Krotsch, 1997; Pérez y Solanas, 2015), y el emergente de nuevos instrumentos de política pública – contratos programa, régimen de incentivos, sistemas de información– en materia de evaluación y acreditación de la calidad (Fanelli, 2005; Rama, 2005). En general, se trata de una importante producción académica que ha problematizado las continuidades y rupturas de la relación universidad-Estado y universidad-mercado.

Sin embargo, en este trabajo interesa analizar las transformaciones que experimentó la educación superior argentina a partir de la profundización y consolidación del *modelo de acumulación aperturista –o de valorización financiera–* desde principios de la década '90.

El concepto de *modelos de acumulación* remite a “las estrategias de acción – objetivos, proyectos y prácticas políticas– relativas a los factores fundamentales que aseguran la acumulación capitalista –cómo se genera, cuáles son los elementos que condicionan su dinamismo, cómo se distribuye el excedente– y que son dominantes en una sociedad concreta en un momento histórico determinado” (Torrado, 1992, p.29). En esta perspectiva se reconoce que los *modelos de acumulación* exhiben variaciones en sus regularidades y tienen particularidades dadas por cada formación social. En términos semejantes, otros autores se refieren al *modelo o patrón de acumulación* dominante como “la articulación de un determinado funcionamiento de las variables económicas, vinculado a una definida estructura económica, una peculiar forma de Estado y las luchas entre los bloques sociales existentes” (Basualdo, 2007, p.6).

Por otra parte, el concepto de modelo de acumulación, nos conduce a considerar una cuestión relevante cuando se analizan la configuración, dinámica y alcances de las políticas públicas: la relación de *relativa autonomía* de lo económico-social por un lado, y lo político por el otro. En esta distancia o implicación se entiende al Estado como síntesis donde se expresan y materializan relaciones de clase, y donde se juega un complejo dispositivo de adopción de decisiones dado por burocracias relativamente autónomas, con sus competencias, sus clientelas y su propia percepción de los problemas (Poulantzas, 1980). En otros términos es una relativa autonomía que asume que “si son las relaciones de producción las que configuran el campo del Estado, este tiene un papel propio en la constitución misma de esas relaciones” (Poulantzas, 1980:24).

En un sentido semejante, esta relativa autonomía es planteada por Bourdieu (2014) cuando reflexiona sobre las características de los campos y las relaciones entre los mismos. Concibe lo social en clave relacional, y encuentra que los campos se explican tanto por su estructura –correlaciones de fuerzas en su interior, reglas, regularidades específicas, entre otros– como por la dinámica de sus fronteras en las relaciones con otros campos. En el caso del Estado, lo piensa como meta-campo donde se sitúan meta capitales y en el cual confluyen el económico, el militar, el cultural, el jurídico y generalmente el simbólico que le permite ejercer poder sobre otros campos, y sobre las diferentes especies particulares de capitales (Bourdieu y Wacquant, 1995; Bourdieu, 2014). Reconoce agentes que colaboran para orientar o determinar las políticas del Estado –constituyendo coaliciones o redes de influencia con aquellos que comparten intereses y preferencias– y agentes que representan otros intereses y compiten por recursos y el direccionamiento de las políticas.

En este sentido, a partir de 1976 se instaura en la argentina una nueva *estrategia de desarrollo* impulsada por una coalición entre el estamento militar, el segmento más concentrado de la burguesía nacional y las empresas transnacionales. Desde las ciencias sociales se ha denominado a este *modelo de acumulación* como *aperturista* o de *valorización financiera*, debido a sus principales características las cuales se citan a continuación:

“vigencia de los precios de mercado como régimen básico de funcionamiento; promoción de los sectores más dinámicos y mas altamente competitivos, lo que implicaba la concentración del capital y la eliminación de empresas de menor productividad; amplia apertura de la economía a la importación de capital extranjero y de bienes de todo tipo; contención drástica del salario real como medio de controlar la inflación y de asegurar bajos costos de mano de obra a las empresas; principio de subsidiariedad del Estado en materia económica y social, lo que suponía transferir parte de sus actividades a la esfera privada; priorización absoluta de la reducción de la inflación, etc.” (Torrado, 1992, p.63)

Este modelo implicó un conjunto de nuevas reglas macro y micro económicas y afectó al conjunto de las actividades económicas y políticas del país. La ruptura con el *modelo sustitutivo de importaciones* que venía desarrollándose desde 1930 no se trató de un fenómeno meramente local, sino que se vincula con transformaciones globales producto de la transición hacia una nueva fase de expansión del capitalismo en su faz financiera (Ferrer, 2007).

Con la recuperación del régimen democrático se profundiza y consolida el *modelo de acumulación* descripto, la estrategia de los sectores dominantes en esta etapa fue “pacífica” y se basó principalmente en la *cooptación* de dirigentes de distintas fracciones de clase y fuerzas políticas. El propósito de esto fue “inhibir toda reacción que impidiera la consolidación estructural del nuevo patrón de acumulación” (Basualdo, 2001, p.29).

Al poco tiempo de iniciado el gobierno del Partido Justicialista (PJ), las presiones de los grupos acreedores aceleraron la puesta en marcha de un conjunto de reformas destinadas a modificar drásticamente la estructura del sector público y la orientación de las transferencias de los recursos estatales. Se suceden una serie de reformas como fueron: la ley de emergencia económica¹, la ley de reforma del Esta-

1 Su propósito fue eliminar una serie de subsidios, reintegros impositivos, y otras formas de transferencias del sector público.

do², la reforma tributaria³, el plan de convertibilidad⁴, entre otras. En términos políticos, el periodo que abarca desde el primer gobierno del PJ hasta el gobierno de La Alianza se puede caracterizar como “la etapa en que los dos partidos centrales que conformaban el sistema político [PJ y UCR] se incorporan a la órbita de los sectores dominantes, descabezando de esta manera, al resto de los sectores sociales, inhibiendo su reacción sin concesión alguna” (Basualdo, 2001, p.63).

La justificación de nuestra acción investigativa es discutir sobre las implicancias que ha tenido en el *campo educativo* el *modelo de acumulación aperturista*, procurando describir los bloques de poder en disputa y los actores dominantes en cada caso. En última instancia, nos interesa aportar a la reflexión sobre las consecuencias que la *estrategia de desarrollo basada en la valorización financiera* tiene en la *estructura social*.

Análisis del tratamiento parlamentario de la Ley de Educación Superior

A partir de la descripción realizada en el apartado anterior, y las categorías analíticas citadas, procedemos al describir brevemente el proceso político que culminó con la sanción de la LES en el año 1995. Para ese entonces, el PJ logró vertebrar un bloque político que en un breve periodo de tiempo –1989 a 1993– logró impulsar una serie de reformas inéditas en diversas áreas estratégicas del Estado. En el campo educativo logró sancionar la Ley de Transferencia de Establecimientos de Nivel Medio y Superior No Universitario (24.049) y Ley Federal de Educación (24.195). Adicionalmente, al momento de suscitarse el debate de la LES, el gobierno venía de lograr una reforma constitucional y luego ganar las elecciones presidenciales con casi el 50% de los votos. En este contexto, la resistencia que ejerció principalmente la UCR –fuerza dominante en el campo universitario por aglutinar a rectores de las principales universidades del país y sobre todo a la Federación Universitaria Argentina– no fue suficiente para oponerse a las reformas que el ejecutivo impulsó.

2 Implicó la intervención de las empresas del Estado, el cronograma para la transferencia de los activos públicos al sector privado, y los criterios para este proceso –entre los que se estableció la posibilidad de conversión de deuda externa mediante la capitalización de créditos–.

3 Implicó la generalización de impuesto al valor agregado, el gravamen a los patrimonios, y la reducción de las alícuotas del impuesto a las ganancias.

4 El cual vino a reemplazar el fallido Plan de Estabilización Económica luego de la segunda hiperinflación de 1989.

El proyecto de LES ingresó a la cámara de diputados el 31/05/1995 luego de ser tratado durante dos años en la comisión de educación. En dicha sesión, el responsable de presentar los fundamentos del mismo fue el diputado Jorge Castro perteneciente al PJ, dicha sesión como las que vendrían se llevaron a cabo en un contexto de movilizaciones por parte de fuerzas sociales que resistían la iniciativa –el principal actor movilizado eran estudiantes nucleados en la FUA–. En la sesión del 31 de mayo, el diputado por la UCR Enrique Mathov se opuso al tratamiento del dictamen de comisión, solicitando que se posponga el debate del proyecto de ley hasta tanto se sustancie una gran *asamblea universitaria nacional*⁵ que pretendía expedirse sobre la iniciativa legislativa.

El diputado Castro, en conjunto con su par la diputada Patricia Bullrich enfrentaron esta posición señalando que el proyecto era la síntesis del *mejor consenso posible* logrado entre las fuerzas políticas que impulsaban la ley y ciertos actores de la comunidad universitaria con los cuales se había logrado conciliar posiciones –principalmente rectores miembros del CIN, e integrantes de CONADU y FATUN–. Luego de extensas intervenciones, principalmente referidas a aspectos metodológicos, la sesión quedó sin *quórum* y se pasó a cuarto intermedio.

El día 07/06/1995 la cámara volvió a sesionar, poniéndose a consideración en primera instancia la moción de postergar el tratamiento del proyecto de ley del diputado Mathov, la cual resultó rechazada en el pleno. Inmediatamente después hizo uso de la palabra Jorge Matzkin del partido justicialista, en su intervención propuso una moción de orden para cerrar la lista de oradores lo cual fue aprobado pero suscitó duras críticas desde distintos sectores políticos no oficialistas.

Las deliberaciones referidas a cuestiones de procedimiento ocuparon un espacio importante en el debate de diputados, al cabo de lo cual, se logró una votación en general y en particular al lograr sostener el *quórum* necesario para sesionar –130 diputados–. El tratamiento en la cámara de senadores fue más sencillo para el oficialismo, insumió una sola sesión –20/07/1995– y contó con la presencia de 43 senadores sobre un *quórum* de 37. Al cabo del tratamiento parlamentario, se evidenciaron tres tipos de posicionamientos por parte de las fuerzas políticas como puede observarse en el siguiente cuadro.

5 Dicha asamblea universitaria estaba previsto se sustancie el 17 de junio y estaba siendo organizada principalmente desde la FUA y otros sectores universitarios que resistían el proyecto de ley.

Cuadro 1: Fuerzas políticas representadas en el congreso según su posicionamiento frente a la LES

<i>A favor</i>	<i>En contra</i>
Partido Justicialista UCEDE MODIN Partido Demócrata de Mendoza Movimiento Popular Fuegoño	<u>dieron quórum:</u> Partido Demócrata Progresista de Santa Fe Movimiento Popular Jujeño Movimiento Popular Neuquino Partido Renovador de Salta Cruzada Renovadora San Juan Partido Autonomista Liberal Corrientes Frente Cívico y Social Catamarca <u>no dieron quórum:</u> UCR + FREPASO (Frente Grande, PAIS, Unidad Socialista, Partido Demócrata Cristiano)

Fuente: elaboración propia a partir de diarios de sesiones.

En el apartado siguiente se transcriben las principales citas que dan cuenta de las argumentaciones empleadas por las diferentes fuerzas políticas que intervinieron en el debate parlamentario. Las mencionadas citas fueron extraídas de los Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados (DSCD) y de la Cámara de Senadores (DSCS).

i) Las posiciones a favor del proyecto

El diputado Jorge Castro del PJ fue el responsable de fundamentar el dictamen de mayoría de la comisión de educación, a continuación los pasajes más relevantes de su exposición:

“Este proyecto, está casi ley de educación superior, combinada con las correspondientes disposiciones de la Constitución reformada a fines del año pasado y la Ley Federal de Educación, nos proporcionan un plan audaz y progresivo para adaptar las instituciones de educación superior a los desafíos que derivan del ritmo de cambio de los procesos de integración, de las exigencias de la economía global y de los compromisos comunitarios nacionales, regionales y mundiales...”

“Todas las modalidades de enseñanza han sufrido un proceso gradual de obsolescencia. El sector más perjudicado por ese deterioro ha sido, tanto en el nivel medio como en el terciario, el de la educación técnico-profesional, cuya enseñanza se ha tornado crecientemente irrelevante frente al aumento y diversidad de requisitos

para ejercer la profesiones...” a su vez “se critica su falta de vinculación con las empresas, su rigidez para responder a los requerimientos de éstas y su resistencia al cambio” Como propuesta a este diagnóstico se propone “mayor articulación hacia dentro y fuera del sistema, elevar el nivel general de las cualificaciones [...] proporcionales un cierto grado de polivalencia que asegure el acceso a un espacio más acorde a un mercado más amplio que el circunscripto a los mercados nacionales” En línea con lo anterior, “la movilidad y la cooperación interuniversitaria, particularmente en lo que concierne a la investigación y al intercambio de profesores y alumnos, será una modalidad de trabajo en creciente expansión. Pero con la cooperación vendrá inevitablemente la competencia, y la llave para enfrentar los desafíos de la competencia está dada por la calidad, que incluye relevancia en la enseñanza y la investigación” En este sentido “para adquirir y mantener esa calidad, se necesita un sistema continuo de evaluación [...] por eso el proyecto determina como organismo descentralizado la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. Consecuentemente, se establece que el Consejo Federal de Educación adoptará criterios y bases comunes para la evaluación de las instituciones de educación superior no universitarias”

“En consecuencia con lo establecido en [...] la Ley Federal de Educación [...] se tiende a promover la diversidad de opciones pospolimodales al multiplicar los modelos institucionales [instituciones de educación superior no universitaria], las experiencias curriculares y las formas organizativas. Ello con el propósito de conformar un sistema de educación más versátil que facilite respuestas ante las nuevas situaciones y que adopte, mediante un proceso de educación permanente, la prospectiva como sistema coherente de previsión de futuro”

En línea con lo anterior “[las universidades privadas] deben constituirse como entidades civiles sin fines de lucro. La autorización para funcionar requerirá la presentación de un proyecto institucional y académico que debe ser evaluado favorablemente por la CONEAU [...] dichas instituciones universitarias sujetas a los requisitos del régimen común de títulos, se ven liberadas de la prueba final de capacitación profesional exigida actualmente para aquellas instituciones con menos de diez promociones de graduados”

“El aporte financiero principal para el sostenimiento de estas instituciones [las universidades] será realizado por el Estado nacional [...] se reconoce a las universidades nacionales una amplia autarquía económico-financiera [...] el proyecto incorpora la descentralización de la política salarial y, a partir de la sanción de esta norma, cada universidad podrá fijar su propio régimen laboral [...] también se elimina la restricción para establecer contribuciones, derechos o tasas, los que en el

futuro se podrán imponer de acuerdo a las características de cada universidad y a la realidad socioeconómica del alumnado [...] se flexibilizan las contrataciones, se habilita para obtener fuentes complementarias de financiamiento y, sobre todo, se sientan las bases para un sistema de becas, subsidios, prestamos otros tipos de ayuda para los estudiantes...”

“A partir de los preceptos de este proyecto las instituciones universitarias nacionales no tendrán necesidad de recurrir a instancias superiores para establecer carreras de grado y de posgrado, así como tampoco para establecer sus órganos de gobierno” No obstante lo anterior, en otro pasaje de la intervención expresó que las universidades “deberán respetar la carga horaria mínima; y en el caso de aquellas carreras previstas por el artículo 37 del proyecto, que está referido a aquellos títulos que habiliten a profesiones reguladas por el Estado, deberán respetarse los contenidos básicos mínimos establecidos por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades. Y lo mismo respecto de la formación práctica. Otra requisitoria es la de ser acreditados periódicamente”

Respecto del gobierno indica “los profesores deben tener la mayor representación relativa en los cuerpos colegiados [...] los representantes estudiantiles deberán ser alumnos regulares y tener aprobado como mínimo el 30 por ciento de su carrera [...] los decanos y autoridades equivalentes serán miembros natos de los Consejos Superiores [...] también se contempla la participación del personal universitario en los órganos colegiados” al continuar argumentando sobre la autonomía universitaria planteó que “La intervención de las universidades nacionales, solo se puede hacerse efectiva mediante una ley del congreso [...] y no puede superar los seis meses [...] la fuerza pública no puede ingresar al ámbito universitario [...] si no es por orden escrita de autoridad judicial...” por último “también el proyecto rescata con fines de coordinación el papel que vienen cumpliendo diversos organismos, tanto el CIN, como el CRUP, típicos organismos de coordinación en sus respectivos ámbitos. Además están los consejos de planificación universitaria regional...” (DSCD, 1995, p.1113 a 1116)

El diputado Francisco Durañona y Vedia de la UCEDE señaló:

“Recorriendo los distintos artículos del proyecto en consideración, encontramos que ésta es una norma razonable y correcta.” Adicionalmente plantea “el aspecto esencialmente normativo, lo que se refiere a la enseñanza, lo que se deja librado a los estatutos de cada universidad, todo eso está tratado en un plano de corrección y de elaboración, que por supuesto es perfectible y nada impide al congreso [...] ir corrigiéndolo en sus sesiones [...] Así que tampoco se compren-

den estas escenas de drama, como si hoy fuera el día del fin del mundo para tratar normas universitarias...” (DSCD, 1995, p.1141)

El diputado Aldo Rico del MODIN comenzó oponiéndose al proyecto y luego cambio su posición a partir de la inclusión de ciertas modificaciones:

Las razones de su posición inicial fueron que “en el proyecto se insinúa y crea un mecanismo para que el gobierno se desentienda de su responsabilidad [arancel] de sostener la cultura nacional. Nosotros decimos que un Estado nacional es un proyecto estratégico, y que vive por y para la cultura” en relación con lo anterior mencionó que “el arancelamiento vulnera la igualdad de oportunidades para que los jóvenes de nuestro país, mediante el ingreso irrestricto a la cultura superior, accedan a mejores condiciones de vida.”

Inmediatamente después indicó que su bloque cambiaría de posición si el oficialismo incluyera un artículo donde: se cree un sistema amplio de becas para estudiantes, se garantice algún mecanismo que impida que el presupuesto de las universidades sea recortado por decreto, y que los graduados para ser electos en órganos colegiados no tengan relación de dependencia con las universidades. Al concluir su intervención, afirmó “...primero está el desarrollo de la cultura y la posibilidad de brindar a nuestros jóvenes una educación superior, y después los compromisos con la banca acreedora, con el Departamento de Estado norteamericano y con el Fondo monetario Internacional.” (DSCD, 1995, p.1143)

ii) Las posiciones en contra del proyecto

El diputado Raúl Galván de la UCR planteó:

“Le decimos al país con toda lealtad que en el momento de la votación en general nuestro bloque se va a retirar del recinto. No queremos ser cómplices de un gobierno pseudoliberal que quiere una universidad para las elites, excluyendo a las mayorías y violentando la autonomía de la universidad que alumbro los principios históricos de la Unión Cívica Radical; de un gobierno que, siguiendo las imposiciones del Banco Mundial, pretende arancelar las universidades para que sólo sean algunos los que puedan graduarse y no el conjunto de los estudiantes argentinos” (DSCD, 1995, p.1136).

Francisco Pellin del Movimiento Popular Neuquino señaló:

“...desde el periodismo y la prensa se han denostado ciertos aspectos de las universidades públicas con una deliberada intencionalidad política.” En su argumentación planteó que “una universidad autónoma, secular, activa y crítica es lo que necesita toda nación industrializada, o que aspire a serlo.” Realizó una fuerte crítica al carácter profesionalista de nuestras universidades y señaló: “Si algo le pido a este gobierno –que como otros ha subestimado el tema del conocimiento y su trascendencia– es que brinde los recursos necesarios, mejore nuestra plataforma de recursos humanos y analice, teniendo en cuenta ese criterio, de qué manera podemos atraer las inversiones como país emergente que somos... no nos resignemos a ser un país que compra la tecnología en paquete cerrado y después no sabe cómo proceder ante los primeros inconvenientes. Tratemos de incorporar las innovaciones. No estamos pidiendo una autonomía que sea una independencia, mucho menos en este momento de la globalización de la informática. Eso está lejos de nuestra voluntad. Si hay algo que es estratégico es el conocimiento” (DSCD, 1995, p.1147)

El diputado Fernando Solanas de Corriente Grande comenzó haciendo referencia al debate de la ley 1420:

“...en aquella época de una Argentina ganadera y exploradora, el eje del debate residió en si había que alfabetizar a algunos pocos o si era necesario hacerlo con todos. De allí surgió la enseñanza pública, obligatoria, gratuita y laica. Era un proyecto para todos y para agrandar la Argentina...” Al referirse a la situación al cabo de un siglo indicó “las naciones privilegian la educación y el conocimiento intensivo, que ya no se considera un derecho individual o social, sino el principal motor de la producción. Por ello las naciones no solo privilegian la educación, el conocimiento intensivo y la investigación científica y técnica, sino que acrecientan sus presupuestos y ensanchan sus universidades” Al juzgar la relevancia del proyecto indicó “no se puede juzgar esta iniciativa si no se relaciona con el proyecto de país al que aspiramos para el futuro”. Luego de esto sostuvo que “el proyecto de ley responde a la concepción de un país chico, a la concepción de una sociedad que acepta el aumento de su tasa de desocupación como consecuencia directa del modelo; que acepta como normal que se nos muera gente de hambre, que haya elegidos y marginados del conocimiento” “Este proyecto de ley universitaria es inseparable de la política nacional de liquidación y

achicamiento del potencial de investigación científico-técnica de nuestro país. No se nos escapa lo que está ocurriendo con el CONICET, con los profesores universitarios que ganan 200 o 300 pesos, ni tampoco se nos escapa la liquidación y el remate de la más grande usina científica y técnica de todo el continente, que es la Comisión Nacional de Energía Atómica” Al referirse al problema presupuestario de las universidades, señaló que “esto nada tiene que ver con un arancel, se trata de un modelo socioeconómico, bastaría con revisar la estructura tributaria argentina para poder dar respuesta a esta problemática” (DSCD, 1995, p.1151 a 1153).

El senador Emilio Laferriere de la UCR señaló:

“Hay dos perfiles posibles de país del futuro que están pugnando entre sí [...] no de manera nítida: son las dos imágenes de la Argentina del 2000, del 2005 y del 2010; la de una argentina que algunos ven concentrada, con empresas fuertes, disputando el mercado del Mercosur o el mercado mundial, tratando de tener concentraciones económicas que estén a la par de las que hoy son protagonistas en el escenario mundial; o la de una Argentina integrada con todo su pueblo como protagonista, sin bolsones de riqueza ni de pobreza, en la que de a poquito se construya una sociedad tolerante y justa, en la que cada uno de los habitantes tenga como horizonte el sueño de poder avanzar algo mas y no la desilusión de ver como ese horizonte se oscurece. A mi entender, este debate está en el fondo de la discusión porque de elegir un modelo u otro, o un perfil u otro, los resultados serán distintos para la política profesional, obrera, laboral, impositiva, científica y universitaria [...] Una Argentina no necesita leyes de jubilaciones, no necesita una política impositiva progresiva, no necesita provincias, ni bancos, ni cooperativas, ni pequeñas y medianas empresas. No necesita investigación ni universidades. La otra Argentina necesita todas esas cosas andando por supuesto, al ritmo de los tiempos con bancos que funcionen y provincias eficientes, con pequeñas y medianas empresas que incorporen la tecnología que generen las universidades. Y universidades que funcionen sin desperdiciar recursos, poniendo su pie en la sociedad de la tecnología, de la información y del conocimiento.... Hemos destrozado el movimiento cooperativo, los bancos de provincia y las propias provincias, que no tienen vidas municipales autónomas. En la distribución de recursos, concentramos los gastos en el Estado nacional, mientras los achicamos en las provincias y en las universidades. Estamos aho-

gando financieramente le generación de la inteligencia superior del país...” (DSCS, 1995, p.2915).

El senador Jorge Cendoya de la UCR manifestó:

“...parece extraño que una entidad financiera internacional tenga tanta preocupación por la enseñanza universitaria y por la enseñanza en general. Hace más de veinte años que el Banco Mundial se ha involucrado en este tema. Incluso va perfilando la asignación de recursos en función del alineamiento que hagan los países, teniendo en cuenta la política universitaria, a través de los préstamos con tasas muy ventajosas o al menos ventajosas [...] desde hace veinte años desde la crisis de la deuda externa, originadas en 1982 con la cesación unilateral de pagos por parte de México, pero creada por el altísimo endeudamiento en Europa a partir de la crisis del petróleo en 1973, la función del FMI, así como la de del Banco Mundial es de ser auditor del más poderoso de los poderes -valga la redundancia- que existe en la actualidad, que es el poder financiero. Ellos son auditores, controlan la economía del país, fiscalizan las cuentas públicas, condicionan el acceso a estos créditos concesionales, el alineamiento con esas políticas, pero en el fondo sirven a estos intereses financieros de los cuales son sus representantes [...] según el informe del propio Banco, este se involucra particularmente en la educación superior a partir de las recomendaciones del encuentro de expertos educativos externos convocado por el banco en diciembre de 1977 [...] Al principio, el banco se dedicaba a analizar la utilización eficiente de los recursos financieros, sosteniendo que la mejor inversión en educación es la que se destina a los sectores primarios y medio, cuya rentabilidad social y económica es superior a la rentabilidad dada por los estudios superiores. A ellos les parece incongruente que los egresados de escuelas secundarias pagas ingresen gratis a la universidad pública. Con posterioridad se hacen diagnósticos, y luego, se involucran en el enmarcamiento de políticas para el sector [...] Con relación a las Universidades, el informe del Banco las califica con mucha dureza, diciendo lo siguiente: en la mayoría de las universidades los mecanismos de gobierno y gestión carecen de flexibilidad y de la capacidad para ser eficientes y adaptarse a un entorno cambiante. Por un parte, la toma de decisiones en el consejo superior de la universidad está actualmente politizada y decisiones de gestión clave son frecuentemente desbaratadas por grupos de interés o posiciones ideológicas. En esta atmosfera, a menudo de confrontación, los estudiantes,

que pueden obtener la mayoría de votos, son muchas veces los más fuertes. Por otra parte, muchas universidades carecen de herramientas administrativas suficientes y del personal calificado para producir información oportuna. En general, no existen objetivos claros, ni planes de desarrollo, ni asignación analítica de recursos entre los diferentes departamentos, ni mediciones de calidad o eficiencia” (DSCS, 1995, p.2889).

El senador José Octavio Bordón del FREPASO:

“Cuando uno lee, por ejemplo, el informe del 30 de septiembre de 1993 del Banco Mundial sobre Educación Superior advierte que dice que está dispuesto a: “apoyar los esfuerzos nacionales de adoptar reformas políticas que permitan al subsector operar con más eficiencia y con un costo publico más bajo” ¿quién les ha dicho que el costo es alto? ¿De qué estamos hablando, del costo global, del costo parcial? Dice que: “los países preparados para adoptar una estructura política en educación superior diferenciada, y que diversifique la base de recursos, con gran énfasis en los donantes y el financiamiento privados continuarán recibiendo prioridad”. Está claro acá cual es el modelo de sistema universitario, basado además en un modelo de sociedad que ha tenido sus grandes éxitos. Hemos analizado muchas situaciones, como por ejemplo el caso de los Estados Unidos, donde la sociedad aporta a distintas fundaciones del más diverso tono, en función de las políticas públicas que tiene -que nosotros no poseemos-, y con un proceso cultural que es igual, o que supera casi todo lo que se recauda por impuestos ¿Ustedes creen que hoy la Argentina está en esa cultura?” (DSCS, 1995, p.2903)

Análisis de los posicionamientos e intereses emergentes en el debate parlamentario

A partir de las deliberaciones parlamentarias fue posible diferenciar las líneas argumentales empleadas en base a dos niveles analíticos bien definidos: (i) argumentos a nivel del análisis de los modelos de acumulación en pugna, el Estado y las políticas públicas; y (ii) argumentos centrados a nivel del sistema de educación superior y sus instituciones.

i. Las argumentaciones a nivel del modelo de acumulación

Las fuerzas políticas que se expresaron *a favor del proyecto* de ley no ahondaron en referencias explícitas al modelo de acumulación. Si fue posible durante la fundamentación del proyecto y su tratamiento en la Cámara de Diputados detectar elementos que indirectamente nos remiten a este nivel analítico. Por ejemplo cuando se planteó la necesidad de “adaptar las instituciones de educación superior a los desafíos que derivan del ritmo de cambio de los procesos de integración, de las exigencias de la economía global y de los compromisos comunitarios nacionales, regionales y mundiales”. A la luz de los hechos de contexto ya citados, el legislador se estaba refiriendo al proceso de financiarización de la economía global, y del alineamiento del modelo económico argentino con las recomendaciones del BM y el FMI. Seguidamente, refuerza esta tesis al plantear “...todas las modalidades de enseñanza han sufrido un proceso gradual de obsolescencia. El sector más perjudicado por ese deterioro ha sido, tanto en el nivel medio como en el terciario, el de la educación técnico-profesional, cuya enseñanza se ha tornado crecientemente irrelevante...” Este diagnóstico constituye uno de los principales argumentos a favor del proyecto, lo interesante es que pone en cuestión a las instituciones educativas, mas no al modelo de acumulación dominante y las políticas que estaban transformando drásticamente la estructura productiva argentina.

Las fuerzas políticas que se expresaron *en contra del proyecto* centraron sus argumentaciones en dos planos: en principio, los legisladores hicieron hincapié en aspectos metodológicos referidos al origen del proyecto y su tratamiento parlamentario⁶, y luego, argumentaron su oposición a la propuesta analizando aspectos relacionados con el modelo de acumulación dominante.

En relación a esto último, lo más predominante fueron las críticas explícitas a la injerencia de organismos como el FMI, el BM, el Departamento de Estado Norteamericano por su vinculación con el modelo de valorización financiera. En el senado se hizo una descripción acabada de la metodología empleada por estos organismos, al elaborar diagnósticos sobre los sistemas educativos y luego imponer políticas públicas a cambio de otorgar financiamiento a los Estados nacionales. Al respecto sobre el caso argentino se criticó que “los mecanismos de gobierno y gestión carecen de flexibilidad y de la capacidad para ser eficientes y adaptarse a un entorno cambiante” en relación a la toma de decisiones en los órganos de go-

6 Dichas citas no fueron incluidas en el cuerpo de este trabajo por no vincularse directamente con nuestro objeto de estudio, no obstante, si es tomada en cuenta esta observación al momento de las conclusiones del análisis.

bierno “la universidad está actualmente politizada y decisiones de gestión clave son frecuentemente desbaratadas por grupos de interés o posiciones ideológicas [en relación a los estudiantes]” en relación a la gestión se señaló que las universidades “carecen de herramientas administrativas suficientes y del personal calificado para producir información oportuna” sobre la planificación y la asignación de recursos “no existen objetivos claros, ni planes de desarrollo, ni asignación analítica de recursos entre los diferentes departamentos, ni mediciones de calidad o eficiencia”.

Otras argumentaciones evidenciaron aspectos específicos del modelo de acumulación y su vinculación con el modelo educativo. Por ejemplo “no nos resignemos a ser un país que compra la tecnología en paquete cerrado y después no sabe cómo proceder ante los primeros inconvenientes” aquí la crítica es a la eventual reprimarización de la economía derivada de las políticas de apertura económica y el abandono del modelo sustitutivo de importaciones. En otra intervención se hacía alusión a lo mismo al plantear como discusión subyacente la existencia de diferentes proyectos de país “de elegir un modelo u otro, o un perfil u otro, los resultados serán distintos para la política profesional, obrera, laboral, impositiva, científica y universitaria” al referirse al proyecto deseado, claramente adscribe a un desarrollo industrial que estimule la competitividad de los capitales nacionales a partir de la incorporación de la tecnología generada en las universidades. Esto se contrapone con el modelo de valorización financiera y las políticas de desregulación económica, debido a que en base a esta estrategia persisten las empresas más competitivas –en general asociadas al capital financiero internacional– y parecen aquellas orientadas meramente al mercado interno y/o dependientes de transferencias del Estado –en general asociadas a capitales nacionales de países en desarrollo–.

En línea con lo anterior, otros argumentos permiten profundizar en el análisis de las consecuencias de las reformas derivadas del modelo de acumulación aperturista, señalando las eventuales transformaciones que dichas reformas implicarían en la estructura social. “...las naciones privilegian la educación y el conocimiento intensivo [...] acrecientan sus presupuestos y ensanchan sus universidades” debido a que esto se ha constituido en un “motor de la producción”. A partir de esto, el legislador deduce que desestimar la inversión en investigación y desarrollo implica adscribir a la noción de “un país chico” debido a que se renuncia a contar con empresas nacionales fuertes. De estas políticas económicas deviene “una sociedad que acepta el aumento de su tasa de desocupación” por ende que “acepta como normal que se nos muera gente de hambre, que haya elegidos y marginados del conocimiento”.

ii. Las argumentaciones a nivel del sistema de educación superior y sus instituciones

A lo largo de los posicionamientos analizados durante el debate parlamentario, observamos una línea argumental bien definida que se ubica a nivel del sistema de educación superior y sus instituciones. Dichos posicionamientos, mayoritariamente provenientes de las fuerzas que se manifestaron *a favor* del proyecto de ley, se centraron en debatir ciertos principios medulares del sistema de educación superior – autonomía, autarquía y calidad–.

El propósito de este apartado, es poder establecer *relaciones* entre dichos aspectos del sistema, los dispositivos de política propuestos en el proyecto de LES, y el modelo de acumulación basado en la valorización financiera.

Cuadro 2: Análisis del principio de autonomía, los posicionamientos de las fuerzas políticas en el debate parlamentario, y las políticas surgidas a partir de la LES.

	Posicionamiento	Políticas
Autonomía	Las posiciones de las principales fuerzas políticas suscribieron a este principio fundacional de las universidades, y salvo algunas excepciones que propusieron limitarlo dada la supuesta crisis de dichas instituciones. Desde lo discursivo la mayoría de las intervenciones proponían su respeto irrestricto, aunque por momentos se lo restringía a lo meramente académico.	<p>Institucionalización de órganos de gobierno a nivel de la superestructura del sistema de educación superior (CU, CIN, CRUP, CPRES).</p> <p>Definición de criterios de representación en los órganos colegiados –mínimo 50% de docentes, inclusión de decanos a los CS, etc.–</p> <p>Obligación de cumplir con contenidos mínimos en las carreras definidos por el PEN.</p> <p>Autoevaluación y acreditación de instituciones universitarias.</p> <p>Evaluación y acreditar carreras reguladas por el Estado.</p>

FFuente: elaboración propia a partir de diarios de sesiones.

A partir de las categorías analizadas en este trabajo, y las políticas implementadas con la LES que se detallan en el cuadro anterior; es posible afirmar que las reformas referidas a la autonomía de las universidades pretendieron cumplir diferentes objetivos: despolitizar el gobierno de las universidades, aumentar la injerencia del PEN en la definición de la política educativa y científica, y ejercer un control más estricto sobre los contenidos de las carreras. Esto se relaciona con lo señalado

en el apartado anterior sobre el diagnóstico elaborado por BM referido a las universidades argentinas.

Cuadro 3: Análisis del principio de autarquía, los posicionamientos de las fuerzas políticas en el debate parlamentario, y las políticas surgidas a partir de la LES.

	Posicionamiento	Políticas
Autarquía	<p>La posición de las fuerzas a favor del proyecto se centró principalmente en la ineficiencia presupuestaria de las universidades públicas. Adicionalmente, se puso en cuestión el principio de gratuidad del grado, bajo el argumento de que vulneraba el concepto de equidad planteado en la reforma constitucional de 1994.</p> <p>Las posiciones de las fuerzas en contra del proyecto se limitaron a la defensa de la tradición del sistema universitario argentino, y solo en algunos casos, se analizó minuciosamente la posibilidad de reemplazar la gratuidad por algún dispositivo “más equitativo”.</p>	<p>Facultad de establecer aranceles, tasas y contribuciones.</p> <p>Posibilidad de crear un sistema de becas para estudiantes de bajos recursos.</p> <p>Descentralización de la política salarial a nivel de cada universidad.</p> <p>Posibilidad de acceso a fuentes de financiamiento complementarias.</p> <p>Flexibilización del régimen de contrataciones</p> <p>Asignación de presupuesto a las universidades mediante de criterios de eficiencia.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de diarios de sesiones.

En el cuadro anterior se sintetizan las posiciones sobre un tema largamente debatido en el ámbito del congreso, la autarquía universitaria. En relación a esta discusión, el hecho concreto más resistido fue la posibilidad de establecer aranceles al grado. Esta facultad otorgada a las instituciones, sumado a la posibilidad de acceder a fuentes complementarias de financiamiento, son instrumentos que evidencian el intento de que el Estado asuma un rol subsidiario en el financiamiento de la educación superior. Dichas políticas se relaciona estrechamente con el modelo de valorización financiera que propone la estabilización fiscal y la disminución del gasto público, al tiempo que focaliza las transferencias del Estado en los sectores más desfavorecidos por el modelo de acumulación.

Cuadro 4: Análisis del principio de calidad, los posicionamientos de las fuerzas políticas en el debate parlamentario, y las políticas surgidas a partir de la LES.

	Posicionamiento	Políticas
Calidad	<p>Las posiciones de las fuerzas a favor del proyecto se centraron en criticar la fuerte resistencia al cambio de las universidades, y la falta de articulación entre instituciones y ente éstas y el sector productivo.</p> <p>Las posiciones de las fuerzas en contra del proyecto no ahondaron en este concepto.</p>	<p>Creación de organismos de evaluación y acreditación (CONEAU).</p> <p>Equiparación de los títulos de universidades públicas y privadas.</p> <p>Descentralización del gobierno de las instituciones no universitarias a nivel regional.</p> <p>Movilidad de docentes y estudiantes dentro y fuera del sistema educativo.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de diarios de sesiones.

El debate parlamentario sobre la tema de la calidad académica no fue foco de grandes contra argumentaciones por parte de las fuerzas opositoras –salvo en lo atinente a la creación de la CONEAU–. Esto facilitó el camino al oficialismo y permitió imponer un conjunto de políticas con un gran impacto en el modelo de educación superior. Las reformas en relación al concepto de calidad que se plantean en el cuadro anterior se basan –en principio– en la equiparación del conjunto de las instituciones del sistema –estatal y privado– y su homogenización –evaluación y acreditación periódica–. A partir de esto, se plantea la idea de articulación interuniversitaria y de movilidad de docentes y estudiantes. Estos instrumentos, al complementarlos con la posibilidad de fijar aranceles al grado, y regímenes laborales descentralizados a nivel de cada universidad, posibilitan configurar un mercado educativo. De esta manera el funcionamiento del sistema de educación superior pasa a regularse mediante la lógica de la competencia, otro aspecto característico del modelo de acumulación dominante.

Conclusión

A modo de cierre, el proceso de sanción de la LES permite observar dos diagnósticos bien contrapuestos sobre la educación superior en nuestro país.

Según las fuerzas nucleadas en favor del proyecto, la educación superior de entonces se encontraba obsoleta, estaba perdiendo calidad, era profesionalista, inequitativa, politizada, y burocrática. Por otra parte, las fuerzas organizadas en con-

tra del proyecto se oponían a este diagnóstico apelando a su importancia como dispositivo de igualdad social, los valores de la Reforma Universitaria, su excelencia científica y los premios Nobel que había logrado.

A partir de la hegemonía que alcanzó el bloque histórico integrado por el PJ y otras fuerzas aliadas, el diagnóstico que terminó por imponerse fue el primero. Los posicionamientos de los legisladores de ésta fuerza política evidenciaron su alineamiento con el modelo de acumulación dominante, y el origen de las políticas que significarían una profunda transformación en el campo de la educación superior.

Las fuerzas que integraron el bloque que se opuso a la reforma de la LES – principalmente la UCR y el FREPASO– basaron su estrategia inicial en bloquear el tratamiento parlamentario –dejando sin *quórum* la cámara de diputados– y presionando sobre la opinión pública con las movilizaciones de la Federación Universitaria Argentina. Fueron solo algunos oradores los que posteriormente se diferenciaron argumentando en favor de una estrategia de desarrollo con eje en lo nacional, en la industrialización, en la innovación tecnológica propia, etc.

Para finalizar, es posible que las asimetrías en la cosmovisión de los partidos políticos intervinientes en el proceso hayan incidido en la sanción de la propuesta de ley. El oficialismo, pese a las ventajas de ser la primera minoría del congreso y contar con el respaldo de los factores económicos tuvo dificultades para lograr el tratamiento del proyecto en la cámara de diputados. Debíó articular una propuesta que le permitiese mantener sus alianzas y sumar el apoyo de otras fuerzas políticas para lograr la sanción. Estos últimos fueron partidos políticos cuyo ámbito de acción estaba circunscripto a territorios provinciales y/o no tenían un interés corporativo evidente en la universidad. Dicho apoyo se materializó en el acompañamiento del proyecto de mayoría o simplemente en garantizar el *quórum* para su tratamiento.

Por último, en futuros desarrollos pretendemos continuar profundizando en el análisis del surgimiento de los marcos normativos que han regulado las universidades en nuestro país durante el SXX.

Bibliografía

Basualdo, E. M. (2001). Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

Basualdo, E. (2007). Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía. Documento de Trabajo, 1.

- Bourdieu, P., Wacquant, L. D., Loïc, J. D., Albitz, P., Albitz, C., & Liu, C.** (1995). Respuestas: por una antropología reflexiva (No. 004.4). Grijalbo.
- Bourdieu, P.** (2014). Sobre el Estado: cursos en el Collège de France (1989-1992). Anagrama.
- Brunner J.J. y Villalobos C.** (2014). Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013, III Encuentro de Rectores Universia, Río de Janeiro, 2014. Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE), Universidad Diego Portales, Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior. Santiago de Chile.
- Coraggio, J.L.** (2003). La crisis y las universidades públicas en Argentina, en Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?. La cosmética del poder financiero, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (1995)
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación (1995)
- Fanelli, A. M. G.** (2005). Universidad, Organización e Incentivos: Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional. Miño y Dávila.
- Ferrer, A.** (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(Comp.). Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: homenaje a Celso Furtado, 431-437.
- Gentili P.** (2012). Ciencias Sociales, producción de conocimiento y formación de posgrado. Debates y perspectivas críticas. Clacso, Buenos Aires. 2012.
- Krotsch, P.** (1997) "El gobierno de la Educación Superior: análisis de coyuntura" in AfranioMendesCatani (ed.) Novas Perspectivas nas Políticas de Educacao Superior no Limiar do Século XXI, Editora Autores Associados, Sao Paulo.
- Pérez P.E., Solanas F.** (2015). "Continuidades y cambios de la instrumentalización de la acción pública en educación superior en Argentina. El caso de la política hacia el trabajo académico y el espacio de la negociación colectiva".Revista"ÍCONOS".Flacso, Ecuador. En prensa: aprobada para su publicación en el año 2015.
- Poulantzas, N.** (1980). Estado, poder y socialismo. Ed. Siglo XXI. España.
- Rama C.** (2005). La Política de Educación Superior en América Latina y el Caribe, Revista de la Educación Superior, vol. XXXIV (2), núm. 134, abril-junio, pp. 47-62. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Distrito Federal, México
- Suasnábar, C.; Rovelli, L.** (2011). Políticas universitarias en Argentina: entre los legados modernizadores y la búsqueda de una nueva agenda, en Innovación Educativa, vol. 11, núm. 57, octubre-diciembre, 2011, pp. 21-30, México.
- Torrado, S.** (1992). Estructura social de la Argentina, 1945-1983. De LA Flor SRL Ediciones.